

BAB I

PENDAHULUAN

A. LatarBelakang

Konstitusi Republik Indonesia menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, yang mempunyai tujuan untuk menciptakan tata tertib hukum dan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan organisasi pemerintahan di Indonesia, yang berlandaskan atas hukum. Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.¹

Praktik peran sentral pemerintah pusat dalam menentukan arah pembangunan nasional dalam satu dasawarsa terakhir, turut berpengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Pendekatan sentralistik pada rezim orde baru, justru berakhir dengan tingginya tingkat kesenjangan pembangunan antardaerah.

Pada tataran praktis, pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun pada hakikatnya, kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu Desa.²

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, pengaturan tentang Desa telah mengalami perubahan beberapa kali sejak Zaman Kolonial yakni *Regeeringsreglement* yang merupakan cikal bakal pemerintahan desa. Setidaknya ada beberapa aturan perundang-undangan yang

¹ Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hal. 74

² Thomas, Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebangung Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung. *Jurnal Pemerintahan Integratif*, Volume 1 Nomor 1, 2013, hal.51-64

muncul sejak tahun 1945 diantaranya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Desa dan Kekuasaan Komite Nasional Daerah, Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa, PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang selanjutnya disebut UUDesa.

Perubahan fundamental pengaturan terkait pemerintahan desa ini tentunya memberikan implikasi dalam perkembangan dan dinamika desa terutama dalam hal tata kelola pemerintahan desa, mulai dari perubahan bentuk desa menjadi kelurahan sampai persoalan aturan mengenai hak asal usul dan kewenangan desa yang bisa saja berbenturan dengan Peraturan Daerah yang telah ada sebelumnya. Perkembangan pengaturan desa ini juga membawa implikasi pada tingkat kesiapan daerah dalam pembangunan desa dan peningkatan peran serta masyarakat dalam rangka tata kelola pemerintahan didesa.

Sebagai ujung tombak pembangunan masyarakat, desa sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut UU Pemda merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa yang merupakan lingkup organisasi atau susunan pemerintahan terkecil dan lebih dekat dengan masyarakat, mempunyai peran penting dalam menjalankan otonomi yang diamanatkan oleh konstitusi sebagai jalan menuju rakyat yang sejahtera. Dari sinilah dapat ditentukan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan, baik itu dari tingkat Daerah maupun

Pusat melalui tugas pembantuan yang diberikan kepada Pemerintah Desa, kemudian menyalurkan program pembangunan tersebut kepada masyarakat. Dalam UU Desa telah disebutkan bahwa: “Desa merupakan desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan hukum memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”³

Dari definisi tersebut, sebetulnya desa merupakan bagian penting bagi keberadaan bangsa Indonesia. Penting karena desa merupakan satuan terkecil dari bangsa ini yang menunjukkan keragaman Indonesia. Selama ini terbukti keragaman tersebut telah menjadi kekuatan penyokong bagi tegak dan eksisnya bangsa. Dengan demikian penguatan desa menjadi hal yang tak bisa ditawar dan tak bisa dipisahkan dari pembangunan bangsa ini secara menyeluruh. Dengan demikian, keberadaan desa perlu diberdayakan dan dilindungi, terutama dalam pelaksanaan kewenangannya.⁴

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum bangsa ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri dan relatif mandiri. Hal ini antara lain yang ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit. Namun pada UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa, desa di kabupaten/kota secara

³ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pasal 1 angka 1

⁴ <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/16770/SKRIPSI%20LENGKA%20NIL%20MA%20E2%80%99SURA.pdf?sequence=1>, yang diakses pada tanggal 28 april 2017

bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa Pemerintahan Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan perda. Dengan asumsi bahwa masyarakat di wilayah tersebut lebih mencirikan masyarakat perkotaan.⁵

Sehubungan dengan telah diberlakukannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa tidak diatur secara eksplisit. Sebelumnya dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan Permendagri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran dan Berita Daerah mengatur bahwa Peraturan Desa diundangkan dalam Berita Daerah. Meski UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur secara tegas tentang peraturan desa, bukan berarti UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengakui peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan desa tetap diakui sebagai peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
2. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Bunyi Pasal 1 ayat (3) tersebut merupakan kehendak rakyat (*volonte generale*) tertinggi bangsa Indonesia yang dijadikan hukum dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, selain

⁵ HAW Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hal.4

itu prinsip Indonesia sebagai negara hukum mengandung arti bahwa hukum merupakan pilar utama dalam menggerakkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mencapai cita-cita negara. Cita-cita bangsa Indonesia adalah membentuk masyarakat adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila. Tujuan Negara Indonesia selanjutnya tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD NKRI 1945 yang meliputi:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencederaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁶

Sebagai negara hukum, maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan, dan segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Salah satu pilar untuk mewujudkan negara hukum yaitu dengan membentuk peraturan perundangan-undangan dan penataan kelembagaan negara, oleh karena itu peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum tersebut menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang, di daerah berupa peraturan daerah, dan di tingkat desa berupa peraturan desa.⁷

Berdasarkan uraian permasalahan di atas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi ini dengan judul “**Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**”.

B. Rumusan Masalah

⁶Moh.MahfudMD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal.17.

⁷ Rudy, *Konstitusionalisme Indonesia, Buku I Dasar dan Teori*, UNILA, Bandar Lampung, 2013, hal.11

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas serta sesuai dengan judul skripsi ini, yaitu: “Kedudukan Peraturan Desa Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, maka beberapa permasalahan yang akan dibahas penulis, antara lain:

1. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya peraturan desa?
2. Bagaimana kedudukan peraturan desa dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya peraturan desa.
2. Untuk mengetahui kedudukan dan eksistensi peraturan desa dalam sistem hukum perundang-undangan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan teknologi

baik di dalam ilmu hukum ataupun beberapa ilmu terkait lainnya.

2. ManfaatPraktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah baik Pusat ataupun Daerah agar lebih mengetahui bagaimana kedudukan dan eksistensi dari Peraturan Desa itu sendiri.

3. Manfaat bagi Diri Sendiri

Untuk mengetahui Kedudukan peraturan desa dalam sistem hukum peraturan Perundang-undangan di Indonesia dan sebagai syarat bagi penulis menyelesaikan S1 di Universitas HKBP Nommensen.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Secara Etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa “Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”.⁸

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1979 mengartikan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Desa menurut UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan

⁸HAW Widjaja. 2002. *Otonomi Desa merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*. Surabaya. Grafindo. hal. 3.

⁹Undang-Undang No 5 Tahun 1979 tentang Desa.

Desa sebagai berikut :

“Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 12).”¹⁰

Pada pengertian desa menurut Widjaja dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 di atas sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Sedangkan pengertian desa menurut UU Nomer 6 tahun 2014, desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹ Serta desa dalam artian administratif menurut Kartohadikusumo dalam Daldjoeni yaitu desa dijelaskan sebagai suatu kesatuan hukum yang mana tempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa yakni:

¹⁰ Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Pasal 1 ayat 12.

¹¹ Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 1

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan Pemerintahan lainnya yang oleh Peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.¹²

Tujuan pembentukan desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan desa yakni: *Pertama*, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga, *kedua*, faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat, *ketiga*, faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun, *keempat*, faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan sarana pemerintahan desa, *kelima*, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat, *keenam*, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

2. Pemerintah Desa

Pemerintahan Menurut S.Pramudji dapat di artikan secara luas dan sempit, pengertian secara luasnya adalah perbuatan pemerintah oleh Organ-organ atau badan- badan Legislatif,

¹²Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

Eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan Negara, Sedangkan pemerintahan dalam Arti sempit adalah perbuatan memerintah yang di lakukan oleh organ eksekutif dan jajaranya dalam rangka mencapai tujuan pemerintah Negara. Pendapat yang sama di sampakan oleh Ramlan Surbakti yang menjelaskan, bahwa pemerintahan dalam arti luas itu menyangkut 3 fungsi utama. Dalam penyelenggaraan Negara, yaitu Fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif, Sedangkan dalam arti sempitnya hanya menjelaskan fungsi eksekutifnya saja.¹³

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”¹⁴. Selanjutnya dalam angka 7 Dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan “Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.”¹⁵

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomer 6 tahun 2014 memberikan pengertian tentang, Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶

Pemerintah desa adalah unsur penyelenggaraan Pemerintahan desa, menurut Nurcholis Pemerintah mempunyai tugas pokok:

1. Melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, membangun dan membina masyarakat.

¹³Moch.Solekhan. 2014. *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Cet: Ke 3. Malang. Setara press.hal. 22.

¹⁴Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa pasal 1 ayat 6

¹⁵Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 1 ayat 7

¹⁶ Undang-Undang Desa Pasal 25

2. Menjalankan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten

Pemerintah Desa yang dimaksud di sini Kepala Desa, sebagai lembaga eksekutif Pemerintah Desa yang berfungsi sebagai kepala Pemerintah di desa, kemudian dalam menjalankan tugasnya, Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa. Perangkat Desa bertugas membantu kinerja Kepala Desa dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi pemerintah desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa sebagaimana yang di maksud pada Pasal 202 ayat 2 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, diisi dari pegawai Negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Penjelasan Pasal 202 ini menyatakan dalam, Ayat (1) desa yang di maksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku, Ayat (2) yang di maksud dengan perangkat desa lainnya dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri dari Sekretaris Desa, pelaksana teknis lapangan seperti Kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Ayat (3) Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri sipil secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri sipil sesuai peraturan Perundang-undangan.¹⁷

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan proses dari pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui camat. Kepala Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya kepada rakyat, menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya, namun harus tetap memberi peluang kepada masyarakat

¹⁷Sarman dan Mohammad Taufik Makarso, 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet: Pertama. Jakarta. Rineka cipta. hal. 288.

melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.¹⁸

Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga Negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya sudah diatur Oleh Undang – undang Desa yaitu UU No 6 Tahun 2014, Dan Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksana UU No 6 tahun 2014 Tentang Desa. Serta Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan Kepala Desa ditetapkan sebagai Kepala Desa. Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum dapat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan, hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.¹⁹

Berdasarkan Pasal 24 UU Desa, Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Asas:

- a. Kepastian Hukum
- b. Tertib penyelenggaraan pemerintahan
- c. Tertib kepentingan Umum
- d. Keterbukaan
- e. Proporsionalitas
- f. Profesionalitas
- g. Akuntabilitas
- h. Efektivitas dan efisiensi
- i. Kearifan lokal
- j. Keberagaman, dan
- k. Partisipatif²⁰

Sesuai dengan Pasal 26 Angka 1 UU Desa, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan

¹⁸M. Firman hadi “*Hubungan Fungsional Antara Pemerintah Desa Dengan BPD Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa Berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*”. Skripsi Mataram. Fak. Hukum Universitas Mataram. hal. 5-6.

¹⁹Sarman dan Mohammad taufik Makarso, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Cet: pertama, (Jakarta: Rineka cipta 2012), h.288

²⁰ Pasal 24 UU Desa

pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, dan pemberdayaan masyarakat desa Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Kepala Desa dan BPD mempunyai tugas bersama yaitu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat yang telah diakomodasi atau ditampung oleh Kepala Desa dan BPD akan ditetapkan dalam bentuk peraturan desa dan APBdes. Fungsi Kepala Desa dan BPD dalam pembangunan yakni membuat perencanaan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud disusun oleh pemerintahan desa secara partisipatif dengan melibatkan seluruh masyarakat desa.²¹

Dalam melaksanakan tugasnya Sesuai dalam pasal 26 angka 2 UU Desa, Kepala Desa berwenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa
- d. Menetapkan peraturan desa
- e. Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa
- f. Membina kehidupan masyarakat desa
- g. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
- h. Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa.
- i. Mengembangkan sumber pendapatan desa
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagai kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna
- m. Mengoordinasikan pembangunan desa secara Partisipatif
- n. Mewakili desa di dalam maupun di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- o. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²²

²¹Aprianus Uumbu Reada Ndata Meha 2012. *"Dinamika hubungan badan permusyawaratan Desa (BPD) dan Kepala Desa dalam Penyelenggaraan Pembangunan"*, Yogyakarta. Sekolah tinggi pembangunan masyarakat Desa "APMD". hal. 17.

²²Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal 26 angka 2.

Dalam melaksanakan tugasnya, Pemerintah Desa atau yang di sebut dengan Kepala Desa berkewajiban :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Bhinneka TunggalIka.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakatdesa.
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakatdesa
- d. Menaati dan menegakkan peraturanperundang-undangan.
- e. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilangender
- f. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akun tabel, transparan, profesional, efektif, dan efisien ,bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme.
- g. Menjalinkerjasama koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa.
- h. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yangbaik.
- i. Mengelola keuangan dan aset desa
- j. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangadesa
- k. Menyelesaikan perselisihan masyarakat didesa.
- l. Mengembangkan perekonomian masyarakatdesa
- m. Membina dan melestarikan nilai sosial masyarakatdesa
- n. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan didesa
- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup, dan
- p. Memberikan informasi kepada masyarakatdesa.²³

Selain kewajiban sebagaimana dimaksud diatas, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Bupati/Walikota, memberikan Laporan Keterangan Pertanggung jawaban kepada BPD, serta menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada masyarakat.

B. Tinjauan Umum Tentang Sistem Peraturan Perundang-Undangan

Sistem perundang-undangan suatu negara tidak akan lepas dari sistem hukum yang berlaku di suatu negara, karena “Peraturan Perundang-undangan” sebagai hukum tertulis merupakan esensi atau bagian yang sangat penting dari “sistem hukum” dari negara hukum (modern) yang demokratis. Dalam aspek kesejarahan, sistem hukum tidak lepas dari konsep negara, konsep

²³Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 Pasal 26 ayat 4.

negara hukum, dan sistem pemerintahan, yang berkembang dan dipraktikkan sejak zaman Yunani Purba sampai sekarang (abad 21). Sistem peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan sistem hukum, karena peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis merupakan bagian/unsur dari sistem hukum yang secara universal terdiri atas *structure, substance dan culture*.²⁴

Artinya, suatu sistem adalah seperangkat komponen, elemen, unsur atau sub sistem dengan segala atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, pengaruh mempengaruhi dan saling tergantung, sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi serta mempunyai peranan atau tujuan tertentu. Dari pengertian di atas, maka sistem peraturan Perundang-undangan adalah satu kesatuan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang satu sama lain saling berhubungan dan merupakan sub-sub sistem yang terintegrasi dalam satu kesatuan yang bulat dan tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya.

Oleh karena itu, keberadaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku dan memberikan pedoman pasti mengenai tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

1. Peraturan Desa

Peraturan yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan desa pertama kali dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Desa praja disebut dengan keputusan desa

²⁴ Machmud Aziz. 2010. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 5. hal. 118.

praja.²⁵ Pada masa Orde Baru, peraturan desa tidak dikenal karena tingkat desa hanya dikenal Keputusan Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Keputusan Desa kemudian melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berubah nama menjadi Peraturan Desa. Peraturan desa ditetapkan berkaitan dengan konsekuensi penyelenggaraan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, atau dalam rangka melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa setempat.²⁶ Artinya, undang-undang tersebut menunjukkan bahwa, produk hukum peraturan desa diakui keberadaannya sebagai suatu perangkat dasar legitimasi penyelenggaraan pemerintahan desa, dengan kata lain peraturan desa disusun sebagai acuan dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di Desa.

Pemerintahan desa memiliki kemandirian dalam menjalankan roda pemerintahan di desa dibanding pada saat orde lama dan orde baru karena telah diberi kewenangan untuk membentuk suatu peraturan desa. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan BPD memiliki peranan yang semakin kuat bersama Kepala Desa sebagai penyelenggaraan pemerintahan desa karena memiliki fungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa.²⁷ Selain itu, menurut Pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, Pasal 212 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

²⁵Yando Zakaria dan Abih Tandeh.2000. *Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*, Jakarta Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.hal. 25.

²⁶ Ryan Aprilianto, Aminuddin Kasim, Leli Tibaka, Kedudukan Peraturan Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, *Jurnal Legal Opinion*, Volume 6, No. 3, 2018, hal. 251-252.

²⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 2011, hal. 65-66.

Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Kepala Desa yang dituangkan dalam Peraturan Desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. Memang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya Pasal 212 ayat (5) yang secara tegas menyebutkan materi muatan Peraturan Desa yaitu yang menyangkut pengelolaan keuangan desa.

Muatan Perdes adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi desa dan menampung kondisi khusus desa. Rancangan Perdes dapat berasal BPD dan Kepala Desa. Program penyusunan Perdes dilakukan dalam suatu program legislasi desa, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan suatu materi Perdes. Ada beberapa jenis Perdes yang ditetapkan oleh Pemerintahan Desa antara lain:

- (1) Retribusi Desa,
 - (2) Tata Kelola Kawasan Hutan Rakyat,
 - (3) Rencana Konservasi Desa,
 - (4) Tata Ruang Wilayah Desa,
 - (5) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes),
 - (6) Perangkat Desa,
 - (7) Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), dan peraturan umum lainnya.
- Pembentukan Perdes yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan

perundang-undangan sebagai berikut :

- (a) kejelasan tujuan,
- (b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat,
- (c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan,
- (d) dapat dilaksanakan,
- (e) kedayagunaan dan kehasilgunaan,
- (f) kejelasan rumusan, dan
- (g) keterbukaan.

Selanjutnya, penyusunan Perdes harus memenuhi tiga aspek, yakni yuridis, filosofis, dan sosiologis. Sering kali penyusunan perda mengabaikan aspek sosiologis, yakni hukum yang berlaku di masyarakat, dan karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat,

implementasi Perda maupun Perdes banyak terganggu, bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, serta tumpang tindih antara kebijakan pusat dan daerah.

2. Kedudukan Hukum Peraturan Desa

Terbentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini menyatakan dalam Bab III mengenai jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia sebagai suatu peraturan perundang-undangan.²⁸

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Desa tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan akan bertentangan dengan apa yang dimaksud Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana ketika peraturan desa dikategorikan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dijadikan objek pengujian Mahkamah Agung. Hal tersebut dianggap tidak realistis karena akan membebani Mahkamah Agung dengan tugas-tugas yang sangat banyak. Akan tetapi, kedudukan peraturan desa sebenarnya masih termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan

²⁸ Ryan Aprilianto, Aminuddin Kasim, Leli Tibaka, *Op.cit.*, hal. 255.

Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.²⁹

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menganut asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini mengandung arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa: “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan”.³⁰

Gunarto Suhardi³¹ bahwa yang dimaksudkan kedudukan adalah keberadaan, posisinya dan kemandiriannya lembaga tersebut dihadapkan dengan lembaga lainnya. Hal ini dikuatkan dengan pendapat Soebagio dan Slamet Supriatna yang mengatakan bahwa berbicara mengenai kedudukan tidak lain membicarakan keberadaan. Jadi, masalah kedudukan peraturan desa tidak lain adalah masalah keberadaan peraturan desa dalam sistem perundang-undangan dan struktur pemerintahan (organisasi kenegaraan).³²

Bila melihat ketentuan Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 tentang definisi peraturan perundang-undangan disebutkan “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-

²⁹*Ibid*, hal. 255.

³⁰*Ibid*. hal. 256.

³¹ Sadjijono, *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Governance*, Surabaya, Laksbang Mediatama, 2008, hal. 67.

³²*Ibid*. hal. 68.

undangan.” Menurut Maria Farida³³ menetapkan peraturan desa sebagai peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat, dan tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU 32/2004. Dengan pendapat tersebut bukan berarti bahwa badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tidak boleh atau tidak dapat membentuk suatu Peraturan Desa atau nama lainnya, badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa tetap dapat membentuk suatu peraturan desa, yang bersifat mengatur (dan mengikat secara umum), dalam arti peraturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi tidak sebagai peraturan perundang-undangan.

Jadi bila dikaitkan antara ketentuan Pasal 1 angka 2 UU 12/2011, Pasal 206 UU 32/2004 jo. Pasal 7 dan 8 PP 72/2005 beserta penjelasannya dengan konsep penyelenggaraan pemerintahan di atas, maka peraturan desa berfungsi dalam rangka untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang berasal dari peraturan perundangundangan, wewenang yang berasal dari kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa, wewenang dalam rangka tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota, atau wewenang yang berasal dari hak asal-usul desa. Namun, peraturan desa bukanlah peraturan perundang-undangan seperti yang dimaksud Pasal 1 angka 2 UU 12/2011, peraturan desa hanya sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Eksistensi peraturan desa dalam perkembangannya tidak untuk melaksanakan otonomi, namun hanya sebagai instrumen untuk melaksanakan fungsi pemerintahan di desa. Fungsi pemerintahan tersebut berasal dari tugas-tugas pembantuan yang berasal dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi yaitu kabupaten/kota, sedangkan kedudukan peraturan desa menurut UU 12/2011 adalah di bawah peraturan yang lebih tinggi sesuai hierarki Pasal 7 ayat (1)

³³ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hal. 102.

UU 12/2011, atau peraturan desa dapat dibentuk sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bisa juga dibentuk berdasarkan kewenangan.³⁴

Dibentuk berdasarkan kewenangan memiliki makna bahwa peraturan desa dapat dibentuk melalui delegasi atau mandat dari pemerintahan yang lebih tinggi dengan kata lain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa atau tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota, selain itu dalam pembentukannya, peraturan desa dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Peraturan desa juga berfungsi dalam rangka untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang berasal dari peraturan perundang-undangan, wewenang yang berasal dari kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa, wewenang dalam rangka tugas pembantuan yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota, atau wewenang yang berasal dari hak asal-usul desa. Namun, peraturan desa bukanlah peraturan perundang-undangan seperti yang dimaksud Pasal 1 angka 2 UU 12/2011, peraturan desa hanya sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan di desa.

Jadi Peraturan Desa berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dipisahkan eksistensinya sebagai Peraturan Daerah sebagaimana diatur oleh Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Dengan kata lain posisi peraturan desa sekarang ini menunjukkan bukan merupakan peraturan daerah lagi.

C. Tinjauan Umum Mengenai Model Pengujian Peraturan Desa

Konsep *judicial review* berasal dari negara-negara yang menganut supremasi konstitusi. Istilah *judicial review* itu sendiri merupakan istilah khas hukum tata negara Amerika Serikat

³⁴ Bagus Oktafian Abrianto, *Eksistensi Peraturan Desa Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Perundang-undangan Di Indonesia*, Yuridika, 2011, Surabaya, hal. 245.

yang artinya wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi. *Judicial review* merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim. Pengujian itu dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Mengenai hak menguji dalam praktiknya dikenal dua macam hak menguji (*toetsingsrecht*), yaitu:

- a. Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan
- b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).

Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai sesuatu produk legislatif seperti undang-undang. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.³⁵ Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan isi muatan suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu peraturan dibandingkan dengan norma norma yang berlaku umum.³⁶

Pengujian peraturan perundang-undangan jika dipandang berdasarkan waktu pengujian, dibagi menjadi dua istilah yaitu *review* dan *preview*. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali. Sedangkan *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu. Jika peraturan perundang-undangan itu sudah sah sebagai peraturan perundang-undangan, maka pengujian dapat disebut sebagai *review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan peraturan perundang-undangan dan belum

³⁵Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2005, hal. 5.

³⁶*Ibid*, hal. 6.

diundangkan secara resmi sebagai peraturan perundang-undangan, maka pengujiannya tidak dapat disebut sebagai *review*, melainkan *preview*.

Jadi, pengujian terhadap peraturan desa dilakukan dengan mekanisme pengujian secara *executive preview* dan *executive review*. Mekanisme *executive preview* dan *executive review* merupakan kewenangan Bupati/Walikota yang lahir dari proses pengawasan secara *preventif* ataupun *refresif* terhadap produk hukum di desa.

D. Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan Pengujian Peraturan Desa

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa, yang disebut dengan urusan pemerintahan desa adalah urusan yang menjadi tanggung jawab atau tugas pemerintah desa. Agar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka dibentuklah suatu Peraturan Desa (selanjutnya disebut Perdes). Pada prinsipnya, Perdes berfungsi *Pertama*, untuk melindungi secara normatif adat istiadat yang secara turun temurun diakui oleh masyarakat desa setempat. *Kedua*, sebagai sarana untuk menormakan kewenangan-kewenangan yang menjadi urusan desa, seperti hak asal usul desa, kewenangan kabupaten kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan, dan kewenangan lain berdasarkan perintah Peraturan Perundangundangan di atasnya. *Ketiga*, sebagai sarana normatif untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.³⁷

Perdes di dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Sedangkan, Peraturan Desa berdasarkan Undang-undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, keberadaannya diatur dalam Pasal 7

³⁷ I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Cet. 1, Ed. 1, Bandung, Alumni, 2008, hal. 72.

ayat (1) yang menentukan bahwa Peraturan Desa termasuk salah satu dari peraturan perundang-undangan,³⁸ ditegaskan lagi dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa Peraturan Daerah salah satunya adalah berupa Peraturan Desa. Hal ini menunjukkan bahwa desa yang seharusnya memiliki pola peraturan yang tersendiri menjadi sama dengan peraturan yang lainnya. Pencabutan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan penafsiran berbeda mengenai letak atau kedudukan Perades. Hal ini disebabkan karena Peraturan Desa tidak dicantumkan sebagai salah satu hierarki Peraturan Perundang-undangan.³⁹

Kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan bertujuan untuk menjaga dan memastikan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasar pada peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk melaksanakan aktivitas pemerintahan agar selalu selaras dan sejalan dengan UUD NKRI 1945. Oleh karena itu, proses pengujian peraturan desa menjadi suatu hal yang sangat penting dilakukan, untuk mengharmoniskan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum selain itu pengujian terhadap peraturan desa untuk melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa dan untuk melindungi hak dari masyarakat desa. Guna menjamin dan memastikan pembentukan peraturan desa tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum maka sangat diperlukan pengujian terhadap peraturan desa.

³⁸Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 10 Tahun 2004, Pasal 7 ayat (1).

³⁹Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 7 ayat (1).

Secara langsung berarti pembentukan Peraturan Desa haruslah sesuai dengan kaidah dan aturan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, namun di sisi lain menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, desa adalah sub-ordinasi dari kabupaten dan Peraturan Desa merupakan aturan pelaksana dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga harus mendapat pengawasan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Artinya, Peraturan Desa sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan yang pembentukan harus berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatan di dalamnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang sampai dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) dapat dibatalkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota apabila materi muatannya dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum ini termasuk penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang berdasarkan pada bahan kepustakaan yang ada. Penelitian ini dengan pendekatan studi kasus yang meliputi ketentuan perundang-undangan dan peraturan pemerintahan desa serta literatur-literatur yang berhubungan dengan pokok pembahasan.

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang akan di gunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif, yakni penelitian ini mengkaji data berdasarkan norma yang ada mengenaikedudukan pemerintahan desa dalam sistem hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dianalisa berdasarkan Undang-undang yang berlaku serta dengan menggunakan kaedah-kaedah hukum yang relevan dengan masalah tersebut.

C. Sumber Data

Dalam menyusun skripsi ini, data yang diperoleh dalam penelitian dapat dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-

putusan hakim.⁴⁰ Sumber data yang berupa peraturanperundang- undangan yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

2. Bahan Hukum Sekunder adalah data yang diperoleh dari literatur, dokumen-dokumen serta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan materi penulisan. Data jenis ini diperoleh melalui perpustakaan atau dokumen pada instansi terkait.
3. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus dan ensiklopedia.

D. Metode Pengumpulan Data

Adapun penelitian ini metode analisis yang dilakukan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan.

1. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berkaitan.
2. Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kedudukan pemerintahan desa dalam sistem hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia.
3. Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel berupa catatan, transkrip, buku, dan sebagainya. Metode ini di gunakan pada saat penelusuran informasi yang bersumber dari dokumentasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dan yang mempunyai relevansi dengan tujuan penelitian.⁴¹

E. Instrumen Penelitian

⁴⁰ Peter Mahmudi Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Perenada Media Grup, hal. 141.

⁴¹ Husaini Usman. 2004. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta. Bumi Aksara. hal. 73.

Bagian ini peneliti menjelaskan tentang alat pengumpul data yang disesuaikan dengan jenis penelitian yaitu, peraturan perundang-undangan, dokumentasi dan studidokumen.

F. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Penulis dalam mengolah dan menganalisis data menggunakan analisis normatif kualitatif atau data yang dikumpulkan bersifat deskriptif dalam bentuk kata-kata atau gambar, data tersebut diperoleh dari catatan, dokumen perorangan, memorendum dan dokumen resmi, kemudian dilakukan pembahasan dan penafsiran yang ada pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan tentang masalah-masalah yang diteliti.

G. Pengujian Keabsahan Data

Dalam menguji data dan materi yang disajikan, diperlukan metode sebagai berikut:

1. Deduktif yang pada umumnya berpedoman pada peraturan perundang undangan.
2. Deskriptif yang pada umumnya digunakan dalam menguraikan, mengutip atau memperjelaskan bunyi peraturan perundang-undangan dan uraian umum.

